

Uplatnění správního uvážení a problematika výkladu neurčitých právních pojmů v případě bezprostředních zásahů realizovaných Policií České republiky

Application of Administrative Discretion and the Issue of the Indefinite Legal Concepts Interpretation in the Case of Immediate Interventions Carried Out by the Police of Czech Republic

Pavel Všeticka*

Abstrakt

Správní uvážení, neboli „diskreční pravomoc“, podobně jako výklad tzv. „neurčitých právních pojmů“, představuje významné oprávnění orgánů veřejné správy. Přestože jsou obě tato oprávnění již tradičně spojována především s rozhodovací činností orgánů veřejné správy probíhající v rámci správního řízení při vydávání individuálních správních aktů, je nepochybné, že v souvislosti s plněním svých úkolů těchto oprávnění pravidelně využívají též příslušníci bezpečnostních sborů. Neboť v případě realizace bezprostředních zásahů musí zasahující orgán na místě zákroku nejprve vyhodnotit veškeré okolnosti, a poté rozhodnout o použití jednoho z několika možných prostředků, které mu zákon pro řešení dané situace dává k dispozici. V předkládaném článku se zabývám otázkou, jakým způsobem a do jaké míry se v rámci bezprostředních zásahů uplatní institut správního uvážení, jakož i výklad neurčitých právních pojmů.

Klíčová slova

Činnost orgánů veřejné správy; bezpečnostní sbory; bezprostřední zásahy; neurčité právní pojmy; policie; správní uvážení; rozhodovací činnost.

Abstract

Administrative discretion, or so-called „discretionary power“, as well as the interpretation and application of the so-called „vague legal concepts“, represent significant authorizations of public authorities. Although these authorizations have traditionally been associated mainly with the decision-making activity of public authorities in the issuing of individual administrative acts, they are also regularly used by members of the security forces in the context of their tasks, as it is clear that, in the case of the implementation (especially) of immediate interventions, On-site authorities to evaluate all the circumstances of the situation, and then, on the basis of the so-called „discretion“, decide to use one of several possible means available to them by the law to resolve the situation. In the present paper, I address the question of how and to what extent, in the context of direct interventions, the institute of discretion is applied.

* Mgr. Pavel Všeticka, doktorand, Katedra správní vědy a správního práva, Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Brno / Ph.D. student, Department of Administrative Studies and Administrative Law, Faculty of Law, Masaryk University, Brno, Czech Republic / E-mail: pavel.vseticka@seznam.cz

Keywords

Activity of Public Authorities; Security Corps; Immediate Interventions; Vague Legal Terms; Police; Discretion; Decision-making.

Úvod

Faktické úkony představují jednu z forem realizace veřejné správy.¹ Pojem „faktické úkony“² lze označit za právněteoretický výraz, jenž v sobě zahrnuje různé neformální činnosti vykonávané na základě zákona orgány veřejné správy. Jednu z podob faktických úkonů představují tzv. bezprostřední zásahy.³ V rámci jednotlivých zákonů jsou bezprostřední zásahy nazývány různě, zpravidla však jako „úkony“ či „zákroky“.⁴

1 „Tyto úkony představují faktickou (neformální) správní činnost, která je uskutečňována na základě zákona a jejím prostřednictvím jednotlivé úřední osoby v konkrétních případech zasahují do správních poměrů fyzických, popřípadě právnických osob“. HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 261.

2 V dílech jednotlivých autorů zabývajících se touto problematikou se lze setkat s různým označením této formy realizace veřejné správy. Tak např. P. Průcha označuje tuto formu činnosti orgánů veřejné správy jako „Faktické úkony s přímými právními důsledky“. Srov. PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. 7. vyd. Brno: MU, 2007, s. 315. D. Hendrych hovoří o „Faktických pokynech a donucovacích úkonech“. Srov. HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 4. vyd. Praha: C. H. Beck, 2001, s. 117; A. J. Staša je nazývá „Faktickými zásahy“. Srov. STAŠA, J. *Úvod do českého správního práva*. 4. vyd. Praha: Policejní akademie České republiky, 2003, s. 85.

3 Z právněteoretického hlediska se faktické úkony člení na:

- a) faktické pokyny,
- b) bezprostřední zásahy,
- c) zajišťovací úkony. Srov. např. STAŠA, J. *Úvod do českého správního práva*. 4. doplněné vyd. Praha: Policejní akademie České republiky, 2003, s. 85. Někteří autoři (např. D. Hendrych, P. Průcha nebo V. Sládeček) však řadí mezi faktické úkony navíc ještě:
- d) exekuční úkony, popřípadě
- e) příbuzné instituty. Srov. např. HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 266–267. Výše zmínění autoři tedy řadí mezi faktické úkony též činnosti vykonávané správními orgány v rámci tzv. „exekuce“ (jež představuje přímé donucení ke splnění dobrovolně nesplněné povinnosti, uložené na základě rozhodnutí vydaného příslušným orgánem). Jiní autoři (např. P. Mates., J. Škoda a F. Vavera, či J. Staša), řazení exekuce k faktickým úkonům naopak odmítají. „Jednota není v tom, zda povahu bezprostředního zásahu má i přímé vynucení povinností uložených v rámci správního řízení. Zastímco V. Sládeček a P. Průcha mají za to, že v širším slova smyslu náleží exekuční úkony mezi bezprostřední zásahy, Z. Lukeš dovozuje, že jde o dva různé právní instituty a rozdíl mezi nimi spatřuje především v tom, že exekuci předchází formalizované správní řízení, které je naopak vyloučeno u bezprostředního zákroku. Rovněž J. Staša chápe exekuční úkony jako specifickou kategorii správních úkonů, která nespadá mezi bezprostřední zásahy. Za pravdu je třeba dát spíše druhé skupině autorů. Hlavní důvod netkví ani tak v tom, zda se tu jedná o výsledek formalizovaného řízení či nikoli, byť jde o nepřehlédnutelný rozdíl, ale především ve smyslu toho kterého institutu: bezprostřední zásah má totiž chránit před aktuálním nebezpečím, které v případě exekučního úkonu nelze identifikovat“. MATES, P., J. ŠKODA a F. VAVERA. *Veřejné sbory*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, s. 14–15. Pokud připustíme, že typickým a neoddelitelným znakem faktických úkonů je jejich bezprostřednost (neodkladnost), potom se ke druhé skupině autorů přiklání i judikatura. Viz „Tyto úkony pro svoji neodkladnost nejsou uskutečňovány jinak obvyklým procesním postupem, respektujícím všechna procesní pravidla správního řízení, zakončeným vydáním správního rozhodnutí. Důvodem takových autoritativních úkonů je typicky neodkladná potřeba ochrany života, zdraví, majetku a veřejného pořádku“. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2008, č. j. 4 Aps 5/2007-53.

4 Srov. např. § 10 odst. 1 a 5 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o policii“).

Vzhledem k některým svým specifickým vlastnostem má tato forma realizace veřejné správy mezi ostatními právními formami činnosti orgánů veřejné správy poměrně zvláštní postavení. Jak uvádí P. Průcha,⁵ „jedná se o mimořádnou formu realizace veřejné správy, která v mimořádných situacích nastupuje namísto jiných právních forem realizace, zpravidla individuálních správních aktů, nebo slouží k přímému vynucení existující dobrovolně nesplněné povinnosti.“ Z toho vyplývá, že bezprostřední zásahy nepředstavují typickou podobu realizace veřejné správy a přímé fyzické donucení ke splnění právní povinnosti není veřejné správě vlastní.

Bezprostřední zásahy jsou ze strany orgánů veřejné správy realizovány v případě, kdy je třeba bezprostředně, různými způsoby zasáhnout do práv a svobod osob, jestliže je to nezbytné k ochraně některých významných zákonem chráněných zájmů, zpravidla souhrnně označovaných jako tzv. „policejní statky“.

Přestože k realizaci faktických úkonů jsou na základě zákona oprávněny různé orgány veřejné správy,⁶ je tato forma činnosti úzce spojena především s plněním úkolů některých zvláštních složek státu,⁷ souhrnně označovaných jako bezpečnostní (či veřejné)⁸ sbory. To se týká především bezprostředních zásahů.⁹

Správní uvážení, neboli tzv. „diskreční pravomoc“, představuje významné oprávnění orgánů veřejné správy. V souvislosti s plněním svých úkolů využívají tohoto oprávnění též příslušníci bezpečnostních sborů. Neboť je zřejmé, že v případě realizace bezprostředních zásahů musí zasahující orgány na místě případu vyhodnotit veškeré okolnosti, a poté se za pomoci správního uvážení rozhodnout o použití jednoho z několika možných prostředků, které jim zákon pro řešení dané situace dává k dispozici. Rozhodnutí o tom, který ze zákonných prostředků příslušník bezpečnostního sboru využije, se pro další průběh zásahu jeví jako zásadní. Přestože diskreční pravomoc není primárně spojována s realizací bezprostředních zásahů,¹⁰ jak uvádí S. Skulová,¹¹ „správní uvážení

5 PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. 7. vyd. Brno: MU, 2007, s. 316.

6 Např. dle § 7 odst. 2 zákona ČNR č. 64/1986 Sb., o České obchodní inspekci, ve znění pozdějších předpisů může inspektor po prokázání a zjevném zjištění zdravotní závadnosti výrobků, tyto výrobky na místě zneškodnit. Dále je v této souvislosti třeba zmínit též veřejné strážě, jejichž členové jsou k této formě činnosti oprávněni na základě jednotlivých zvláštních zákonů, jež upravují jejich postavení a činnost. Srov. např. § 39 odst. 2 písm. a) a c) zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů nebo § 14 odst. 1 písm. a) b) c) e) a g) zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění pozdějších předpisů.

7 Srov. FILIP, J. a J. SVATONĚ. *Státověda*. 5. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, s. 57.

8 Termín „veřejné sbory“ užívá pro označení těchto orgánů veřejné správy ve svém stejnojmenném díle autorský kolektiv Mates, Škoda, Vavera. Srov. MATES, P., J. ŠKODA a F. VAVERA. *Veřejné sbory*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, 384 s.

9 „K definičním znakům veřejných sborů patří, že s jejich činností je spojována možnost použití donucení ve smyslu násilného fyzického přinucení k plnění povinnosti nebo zabránění a odvrácení od porušování zákazů.“ Ibidem, s. 4.

10 Institut správního uvážení je tradičně spojován především s rozhodovací pravomocí správních orgánů při vydávání individuálních správních aktů.

11 SKULOVÁ, S. *Správní uvážení. Základní charakteristika a souvislosti pojmu*. 1 vyd. Brno: MU, 2004, s. 19.

*může být založeno a uplatnit se při jakémkoliv rozhodování subjektů vykonávajících veřejnou správu.*¹² S institutem správního uvážení úzce souvisí problematika obsahově blízkého „jevu“¹³ (se správním uvážením často zaměňovaného), taktéž uplatňovaného v rámci rozhodovací činnosti orgánů veřejné správy, a to výkladu a aplikace tzv. „neurčitých právních pojmů“.

V tomto článku se hodlám zaměřit na otázku, do jaké míry a jakým způsobem se v rámci bezprostředních zásahů realizovaných příslušníky Policie České republiky (dále jen „policie“), uplatní institut správního uvážení. Dále se chci v této souvislosti zabývat problematikou výkladu neurčitých právních pojmů. Konkrétně se jedná např. o pojem „nebezpečný pachatel“, který zákon nikterak nedefinuje a jeho výklad je tak ponechán pouze na rozhodnutí aplikujícího orgánu veřejné správy za současného respektování doktríny a judikatury. Cílem článku je zpracování nastíněné problematiky především z hlediska komparace teorie a praxe.

1 Úvaha nad možným uplatněním vybraných právních zásad v souvislosti s využitím správního uvážení při realizaci bezprostředních zásahů

Bezprostřední zásahy bývají v praxi uskutečňovány zpravidla namísto individuálních správních aktů, a to v situacích, kdy správní orgány v rámci aplikace práva neformálním způsobem rozhodují o právních poměrech jmenovitě určených adresátů veřejno-právního působení v podobě bezprostřední reakce na aktuálně hrozící nebezpečí. Pod právněteoretický pojem bezprostřední zásahy lze ve vztahu k činnosti policie podřadit především použití donucovacích prostředků a zbraně. Z právněteoretického, nicméně i z praktického hlediska však v této souvislosti vyvstává otázka, zda, případně které obecné právní zásady dopadají na tuto formu realizace veřejné správy.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) obsahuje katalog základních zásad určených pro výkon činnosti orgánů veřejné správy. Přestože postup při realizaci bezprostředních zásahů jakožto neformálního projevu veřejné správy není správním řádem upraven a působnost správního řádu se na tuto formu činnosti orgánu veřejné správy nevztahuje, v případě základních zásad upravených v § 2 až 8 správního řádu lze mít za to, že jejich platnost přesahuje působnost samotného správního řádu a že některé z těchto zásad se uplatní též při realizaci bezprostředních zásahů.¹³

¹² SKULOVÁ, S. *Správní uvážení. Základní charakteristika a souvislosti pojmu*. 1 vyd. Brno: MU, 2004, s. 19.

¹³ Jak uvádí S. Skulová, „*rozsah působnosti základních zásad činnosti správních orgánů je širší než vlastní rozsah působnosti správního řádu. K takto širokému chápání dopadu působnosti základních zásad činnosti vede použitá dikce, podle níž mají být zásady použity při veškerém výkonu veřejné správy*“. SKULOVÁ, S. et al. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, s. 48. K tomu též srov. § 177 odst. 1 správního řádu.

Tuto skutečnost lze dovodit především z § 177 odst. 1 správního řádu, kde se uvádí, že „základní zásady činnosti správních orgánů uvedené v § 2 až 8 se použijí při výkonu veřejné správy i v případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že se správní řád nepoužije, ale sám úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje“.¹⁴ Jak v této souvislosti uvádí S. Skulová,¹⁵ „k takto širokému chápání dopadu působnosti základních zásad činnosti vede použitá dikce, podle níž mají být zásady použity při výkonu veřejné správy. Základní zásady činnosti je proto nutno vztáhnout také na normotvornou činnost správních orgánů nebo na postupy, pro které je použití správního řádu vyloučeno“. Tento názor by podporovala i skutečnost, že dle většiny autorů odborné literatury zabývající se tímto tématem (např. P. Ruřchy nebo D. Hendrycha) jsou bezprostřední zásahy uskutečňovány zpravidla namísto individuálních správních aktů. Tedy představují formu rozhodnutí orgánů veřejné správy, i když s absencí formalizovaného správního procesu. Z toho by bylo možno dovodit, že orgány veřejné správy jsou při realizaci této formy činnosti vázány stejnými zásadami jako v případě jiných postupů vedoucích k vydání správního rozhodnutí.

Naproti tomu se v důvodové zprávě ke správnímu řádu uvádí, že „základní zásady činnosti správních orgánů se uplatní na veškeré postupy správních orgánů při výkonu veřejné správy, a to i v případě, že zvláštní úprava vyloučí použití správního řádu jako celku. Z povahy věci ovšem vyplývá, že správní řád se nepoužije na tzv. bezprostřední zásahy“.¹⁶ Ale i v případě, že zákonodárce vyloučil bezprostřední zásahy nejen z působnosti správního řádu, ale i z působnosti jeho základních zásad, je nepochybné, že ústavní principy, ze kterých zásady vyjádřené v obsahu správního řádu v řadě případů přímo vychází, se musí na tuto formu realizace veřejné správy vztahovat, stejně tak jako na veškerou jinou činnost orgánů veřejné moci.¹⁷ Stežejní ústavní zásadou je zásada legality.¹⁸ Vyjádření této zásady nalezneme též v § 2 odst. 1 správního řádu. Zásada legality vytváří podmínky pro uplatnění dalších zásad, které tuto zásadu více či méně dále rozvíjí.

¹⁴ „Ustanovení § 177 odst. 1 správního řádu se vztahuje na veškeré postupy správních orgánů v oblasti veřejné správy a vztahuje se na veškeré právní předpisy upravující výkon působnosti správních orgánů v oblasti veřejné správy“. Komentář k § 177 odst. 1 správního řádu. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 12. 09. 2017].

¹⁵ SKULOVÁ, S. et al. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, s. 48.

¹⁶ Důvodová zpráva k zákonu č. 500/2004 Sb., správní řád, ze dne 6. 2. 2003. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 14. 09. 2017].

¹⁷ Závaznost základních zásad činnosti správních orgánů se dovozuje z toho, že se jedná o obecné právní zásady vyplývající například i z ústavního pořádku a mezinárodních smluv, kterými je Česká republika vázána a které mají přednost před zákonem. Srov. JEMELKA, L., K. PONDELÍČKOVÁ a D. BOHADLO. *Správní řád. Komentář*. 5 vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 22.

¹⁸ Viz čl. 2 odst. 3 Ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Ústava“) a čl. 2 odst. 2 a čl. 4 odst. 1 Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Listina“).

Jednou z těchto navazujících zásad je zásada zákazu zneužití správního uvážení, která je upravena v § 2 odst. 2 správního řádu.^{19 20} Tato zásada má především za cíl zamezit libovůli²¹ při rozhodovací činnosti správních orgánů v případech, kdy je správní orgán při řešení konkrétní situace oprávněn zvolit jeden z více možných postupů.²² V rámci klasického správního řízení realizovaného v souvislosti s vydáváním individuálních správních aktů se jedná především o to, aby rozhodnutí správního orgánu vycházelo z logické argumentace a při případném následném přezkumu rozhodnutí bylo možno dovodit, kterými úvahami se správní orgán při svém rozhodování řídil a jakým způsobem se vypořádal s předloženými důkazy, případně argumenty účastníků řízení.

Ve vztahu k bezprostředním zásahům se s ohledem na specifika této formy činnosti výše zmíněná zásada zákazu zneužití správního uvážení uplatní v částečně modifikované podobě. Tato modifikace je dána zejména účelem bezprostředních zásahů, který spočívá v reakci na bezprostředně hrozící nebezpečí. Jinak řečeno, tato forma činnosti má často preventivní, ochranný a nezřídka pouze zajišťující charakter. To znamená, že v případě bezprostředního ohrožení významných zákonem chráněných zájmů (jako je např. život, zdraví atd.), je třeba okamžité reakce ze strany příslušných orgánů a tudíž není reálně možné, aby tyto orgány na místě zásahu zjišťovaly skutkový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti a prováděly hodnocení důkazů ve stejném rozsahu, jako je tomu v případě formalizovaného správního procesu. Rozhodnutí provést zákrok tak může být podloženo třeba jen důvodnou obavou, že došlo k ohrožení nebo k útoku na významný zákonem chráněný zájem. Nicméně myšlenka logického ospravedlnění zvoleného postupu, který musí být v souladu se zákonem, a v případě volby jednoho z několika možných zákonných postupů odpovídat mezím správního uvážení stanoveným zákonem, musí zůstat zachována i v případě realizace bezprostředních zásahů.

19 Dle § 2 odst. 2 správního řádu „*Správní orgán uplatňuje svou pravomoc pouze k těm účelům, k nimž mu byla zákonem nebo na základě zákona svěřena, a v rozsahu, v jakém mu byla svěřena*“.

20 Zásadu zákazu zneužití správního uvážení lze dovodit ze zásady legality, protože podle čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny, lze státní moc vykonávat jen v případech, mezích a způsoby, které stanoví zákon. Tato zásada rovněž souvisí s ustanovením čl. 4 odst. 4 Listiny, podle kterého jsou orgány veřejné moci povinny šetřit podstatu a smysl základních práv a svobod a jejich omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena. Srov. JEMELKA, L., K. PONDĚLÍČKOVÁ a D. BOHADLO. *Správní řád. Komentář*. 5. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 24.

21 Pojem libovůle lze vymezit jako ničím nevázané uplatňování vůle subjektu vykonávajícího správu. Srov. SKULOVÁ, S. *Správní uvážení. Základní charakteristika a souvislosti pojmu*. 1 vyd. Brno: MU, 2004, s. 49.

22 „*Účelem uvedené zásady je zajistit, aby pravomoc správních orgánů nebyla zneužita a byla vykonávána řádným, přiměřeným, rozumným způsobem*“. SKULOVÁ, S. et al. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, s. 62.

Pro úplnost je třeba zdůraznit, že v případě realizace bezprostředních zásahů se logicky neuplatní ty zásady, které je možno plně využít pouze v případě formalizovaného postupu v rámci správního řízení.²³

Mimo ústavních principů a základních zásad upravených správním řádem nalezneme v rámci jednotlivých zvláštních zákonů upravujících pravomoc a působnost bezpečnostních sborů limity pro uplatnění správního uvážení v případě, že jim zákon v souvislosti s realizací bezprostředních zásahů dává možnost k výběru jednoho z několika možných zákonných prostředků. V případě bezprostředních zásahů realizovaných příslušníky policie upravuje konkrétní podmínky a meze správního uvážení při využití jejich oprávnění zákon o policii.²⁴ Jedná se především o zákonné vyjádření zásady proporcionality a dále neméně významné zásady subsidiarity, která se ve vztahu k bezprostředním zásahům vyskytuje v podobě tzv. zásady minimalizace zásahu. O této problematice bude podrobněji pojednáno v další části článku, a to vždy ve vztahu ke konkrétním dílčím tématům.

2 Podoba diskreční pravomoci a problematika výkladu neurčitých právních pojmů v případě bezprostředních zásahů realizovaných Policií České republiky

Snahou zákonodárce je upravit činnost bezpečnostních sborů, a to především s ohledem na povahu jejich činnosti, co možná nejpřesněji, což odpovídá požadavku právní jistoty adresátů jejich působení. Nicméně vzhledem k mnohostrannosti úkolů, které příslušníci bezpečnostních sborů plní a nepředvídatelnosti situací do kterých se při výkonu služby dostávají, je stoprocentní naplnění požadavku právní jistoty pro zákonodárce věcí značně složitou. Zákonodárce se při tvorbě jednotlivých zvláštních zákonů, upravujících oprávnění příslušníků bezpečnostních sborů, neobejde bez obecných autorizačních doložek a neurčitých právních pojmů.^{25, 26}

²³ Jedná se zejména o tzv. „zásady správního řízení“, jejichž působnost se váže pouze k postupům správních orgánů uplatňovaným při realizaci správního řízení podle části druhé a třetí správního řádu. Srov. SKULOVÁ, S. et al. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, s. 76.

²⁴ „Zákon o policii obsahuje odpovídající limity pro využívání svěřených oprávnění policistou. Policista nemůže svěřená oprávnění využívat libovolně, bez konkrétního zdůvodnění potřebnosti realizovaného úkonu. Současně však zákon o policii musí využívat takzvaných neurčitých právních pojmů. Tyto v souladu s právní teorií pro značnou proměnlivost jejich obsahu a rozsahu nedefinuje. Zákon o policii a zejména zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů současně předpokládá odbornost příslušníků policie a schopnost pracovat s neurčitými právními pojmy, jichž zákon o policii často užívá (např. 'důvodné podezření')“. ŠKODA, J., F. VAVERA a R. ŠMERDA. *Zákon o policii s komentářem*. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 26.

²⁵ „Tzv. neurčité pojmy jsou slovní výrazy použité v právních normách bez toho, že by byl přesně právem (tedy jednak v normě, v níž jsou zařazeny, ani v jiné právní normě) vymezen jejich rozsah a/ nebo obsah, aniž by jej samy svým jazykovým významem určovaly“. SKULOVÁ, S. *Správní uvážení. Základní charakteristika a souvislosti pojmu*. 1. vyd. Brno: MU, 2004, s. 20.

²⁶ Srov. MATES, P., J. ŠKODA a F. VAVERA. *Veřejné sbory*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, s. 11.

Vzhledem k tomu, že zákon nemůže pamatovat na všechny jednotlivé situace, do nichž se při výkonu služby příslušníci policie mohou dostat, a následně k těmto situacím závazně přiřadit konkrétní postupy, od nichž by se policisté nemohli odchýlit, jsou v zákoně o policii podmínky pro využití jednotlivých oprávnění vyjádřeny s jistou mírou obecnosti a policistům je tak v konkrétních situacích ponechán prostor pro vlastní rozhodování. Z tohoto důvodu využívají příslušníci policie (stejně jakož i příslušníci ostatních bezpečnostních sborů) nezřídka při plnění svých úkolů institutu správní uvážení. „*Optikou správní vědy je správní uvážení rozhodovacím procesem, v němž je podle více či méně určitých kritérií racionálně vybíráno nejméně ze dvou alternativ to nejlepší řešení*“.²⁷

Správní uvážení se vyskytuje ve dvou základních podobách, jimiž jsou „uvážení jednání“ a „uvážení volby“.²⁸ V případě uvážení jednání správní orgán rozhoduje o tom, zda zákonem daný postup uplatní či nikoliv. V této souvislosti se zpravidla správní orgán musí nejprve vypořádat s výkladem neurčitých právních pojmů, a to s cílem vyhodnotit, zda daná situace dopadá na obsah pojmu, při jehož naplnění mu zákon přiznává příslušná oprávnění. V případě uvážení volby správní orgán rozhoduje o uplatnění jednoho z více možných postupů řešení daného případu.²⁹

Jak již bylo řečeno, správní uvážení se v modifikované podobě uplatní též v případě realizace bezprostředních zásahů. Podobně jako v případě správního řízení se i zde správní uvážení uplatní v obou výše zmíněných základních podobách. V prvním případě se jedná o již zmíněné uvážení volby, kdy se příslušník policie v souvislosti s realizací bezprostředního zásahu (v zákoně o policii označeného jako zákrok)³⁰ na základě volné úvahy rozhodne, který z několika možných zákonem svěřených prostředků státního donucení ke splnění dobrovolně nesplněné právní povinnosti při řešení nastalé situace užije.

Ve vztahu k použití donucovacích prostředků zákon o policii stanoví obecnou podmínku, za níž musí probíhat uvážení volby při jejich výběru. Tato obecná podmínka je upravena v § 53 odst. 3 zákona o policii, kde se uvádí, že „*policista je oprávněn použít donucovací prostředek, který*

a) umožní dosažení účelu sledovaného zákrokem a

b) je nezbytný k překonání odporu nebo útoku osoby, proti níž zakročuje“.³¹

Zákon o policii tedy dává pouze obecný návod pro výběr nejvhodnějšího donucovacího prostředku, přičemž rozhodnutí samotné je za splnění této, jakož i ostatních zákonných

27 MATES, P. *Správní uvážení*. 1. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 80.

28 Srov. SKULOVÁ, S. *Správní uvážení. Základní charakteristika a souvislosti pojmu*. 1 vyd. Brno: MU, 2004, s. 28.

29 Srov. ibidem, s. 62.

30 „*Zákrokem se rozumí úkon, při němž dochází ke přímému vynucování splnění právní povinnosti nebo ke přímé ochraně práv za použití síly nebo hrozby jejího použití*“. Viz § 10 odst. 5 zákona o policii.

31 Současně se jedná o vyjádření „zásady přiměřenosti“, která je v obecné rovině ve vztahu k veškerým postupům policie vůči osobám upravena v § 11 písm. c) zákona o policii.

podmínek ponecháno na rozhodnutí policisty.³² Pořadí donucovacích prostředků upravených v § 52 zákona o policii nezakládá jejich hierarchii, jedná se tedy pouze o výčet možných prostředků využitelných k dosažení účelu sledovaného zákroku při ochraně zákonem chráněných zájmů.³³ Výjimkou je elektrický donucovací prostředek, pro jehož použití zákon stanoví zvláštní omezení.³⁴

Na rozdíl od dřívější právní úpravy zákon v současnosti již nerozlišuje donucovací prostředky na mírnější (tj. donucovací prostředky v užším smyslu) a použití zbraně,³⁵ ani na „běžné“ a speciální.³⁶ I přesto, že zákon ve svém obsahu bližší dělení donucovacích prostředků podle intenzity jejich působení výslovně neuvádí, vzhledem k jejich povaze a možnému účinku na lidské tělo by z právněteoretického hlediska bylo možno donucovací prostředky rozdělit na mírnější a důraznější. Takové rozdělení donucovacích prostředků lze mimo jiné dovodit též z ustanovení § 58 odst. 1 zákona o policii. Z obsahu tohoto ustanovení je zřejmé, že za mírnější donucovací prostředky lze považovat hmaty a chvaty, zastavovací pás, zahrazení cesty vozidlem a jiný prostředek k násilnému zastavení vozidla nebo zabránění odjezdu vozidla, vytlačování koněm, vodní stříkač,³⁷ pouta a prostředek k zamezení prostorové orientace. Obecným kritériem³⁸ pro rozhodnutí, zda policista při zákroku použije mírnějšího nebo důraznějšího donucovacího prostředku bude skutečnost, zda osoba, proti níž zákrok směřuje, klade aktivní³⁹ či pasivní odpor.⁴⁰

32 „Kterého konkrétního donucovacího prostředku policista užije, musí vždy vyhodnotit sám, a to s ohledem na okolnosti dané situace, zejména na účel sledovaný zákrokem, na míru a povahu nebezpečí, obroženou hodnotu, intenzitu a charakter kladeného odporu, charakter útočníka, aktuální či potenciální nebezpečnost útočníka a v neposlední řadě na celkový charakter situace, případně další informace“. Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 5. 10. 2016, sp. zn. 30 Cdo 5661/2015.

33 „Příslušné zákony vždy stanoví, které donucovací prostředky mohou být jejich příslušníky použity, jejich výčet je taxativní a uzavřený, numerus clausus, jiné tedy v úvahu nepřicházejí. Mezi nimi však neexistuje žádná hierarchie, takže je na odpovědnosti každého příslušníka veřejného ozbrojeného sboru, jak situaci vyhodnotí a uváže, nelze-li požadovaného cíle dosáhnout jiným způsobem, zda je respektován princip proporcionality, minimalizace, či nezbytné nutnosti, nakořím je donucovací prostředek vhodný a adekvátní situaci a v jaké intenzitě má být použit, což je tím naléhavější, že tu dochází k zásahům i do základních práv dotčených osob“. MATES, P. *Správní uvážení*. 1. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 95–96.

34 Srov. ŠKODA, J., F. VAVERA a R. ŠMERDA. *Zákon o policii s komentářem*. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 208.

35 Srov. § 32 až 36 zákona č. 40/1974 Sb., o Sboru národní bezpečnosti, ve znění pozdějších předpisů.

36 Srov. § 39a odst. 2 zákona ČNR č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

37 Z hlediska zvláštních omezení upravených v § 58 odst. 1 zákona o policii, bude v případě použití vodního stříkače zřejmě třeba rozlišit, jakým způsobem bude tento donucovací prostředek použit. Zda pouze jako kropení vodou dopadající z výšky na osoby či jako proud vody namířený přímo proti osobě. Vzhledem k povaze tohoto donucovacího prostředku by bylo vhodnější jej zařadit mezi donucovací prostředky, na které dopadají zvláštní omezení s výjimkou upravenou v odst. 2 výše zmíněného ustanovení.

38 Mimo výše zmiňované zvláštní omezení vyjádřené v § 58 odst. 1 zákona o policii.

39 „Aktivním odporem lze rozumět násilné bránění realizaci služebního zákroku“. ŠKODA, J., F. VAVERA a R. ŠMERDA. *Zákon o policii s komentářem*. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 201.

40 Srov. ibidem, s. 201.

Použití zbraně představuje *ultima ratio*, tedy poslední možnost, jak může policista dosáhnout cíle sledovaného zákrokem.⁴¹ Z tohoto důvodu na rozdíl od obecného zákonného zmocnění v případě použití donucovacích prostředků, které (za splnění dalších zákonných podmínek) ponechává na rozhodnutí zasahujícího policisty, který z těchto prostředků při zákroku použije, se v případě oprávnění použít zbraň v zákoně o policii uvádí taxativní výčet kvalifikovaných případů, za nichž může policista tohoto svého oprávnění využít. Tento rozdílný přístup je dán zejména smrtící povahou tohoto donucovacího prostředku. Zákonodárce se tedy snažil vymezit okolnosti, za nichž může policista použít zbraň maximálně striktním způsobem.

Nicméně jednotlivé případy, za nichž je policista oprávněn použít zbraň, jsou v zákoně vymezeny s různou mírou konkrétnosti, a to od naprosto konkrétních⁴² až po ustanovení značně obecná. Nejširší je v tomto smyslu oprávnění policisty použít zbraň v nutné obraně nebo krajní nouzi. Neboť toto oprávnění nevyjadřuje žádnou konkrétní situaci, ale naopak zahrnuje množství rozličných situací, při jejichž řešení musí policista případ od případu prostřednictvím správního uvážení v podobě uvážení jednání vyhodnotit, zda jsou naplněny zákonné podmínky pro jednání v nutné obraně nebo krajní nouzi podle jiného právního předpisu.⁴³

V případě použití zbraně policistou je tedy namísto uvážení volby stěžejním rozhodovacím prostředkem uvážení jednání, jež spočívá ve vyhodnocení toho, zda některé z oprávnění policisty uvedených v § 56 odst. 1 zákona o policii dopadá na konkrétní nastalou situaci, kterou je policista v souladu se zásadou iniciativy⁴⁴ povinen v rámci plnění svých úkolů řešit. Rozhodnutí o tom, zda je policista v konkrétní situaci oprávněn použít zbraň, jakožto prostředku státního donucení smrtící povahy, závisí v mnoha případech na výkladu neurčitých právních pojmů,⁴⁵ a to zejména pojmu „nebezpečný pachatel“. V této souvislosti je poměrně překvapivé, že pojem „nebezpečný

⁴¹ Srov. ibidem, s. 213.

⁴² Jedním z nejvíce konkrétních je oprávnění policisty použít zbraň v případě, jestliže nelze-li jinak zadržet dopravní prostředek, jehož řidič bezohlednou jízdou vážně ohrožuje život nebo zdraví osob a na opětovnou výzvu nebo znamení dané podle jiného právního předpisu nezastaví. Toto oprávnění se vztahuje na řešení pouze jediné situace, která je v zákoně poměrně detailně popsána, přičemž zákon v tomto případě nepoužívá neurčitých právních pojmů.

⁴³ Srov. § 28 a 29 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁴ Srov. § 10 zákona o policii.

⁴⁵ „Úkolem aplikujícího orgánu je, aby neurčitý pojem vyložil, alespoň rámcově objasnil jeho význam a popsal, jakým procesem k určitému závěru dospěl. Nestačí proto pouze podřadit nějakou činnost, jev atp. pod neurčitý právní pojem, jestliže také nebude objasněn jeho význam, a spokojit se s konstatováním, že daná činnost uvažovanému pojmu odpovídá. V opačném případě vzniká nebezpečí nezákonnosti, libovůle a zneužívání moci“. MATES, P., J. ŠKODA a F. VAVERA. *Veřejné sbory*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, s. 12.

pachatel“ není doposud nikde v zákoně legálním způsobem definován a jeho výklad je tak ponechán pouze na doktríně a judikatuře.⁴⁶

Nicméně nutnost výkladu neurčitých právních pojmů lze vysledovat i ve vztahu k použití donucovacích prostředků. Zde se jedná především o výklad pojmu veřejný pořádek, k jehož ochraně je dle § 53 odst. 1 zákona o policii mimo jiné policista oprávněn donucovací prostředky použít. Dle závěrů judikatury obsah pojmu „veřejný pořádek“ v sobě zahrnuje normy několika různých normativních systémů.⁴⁷ Nicméně policie vzhledem ke svému veřejněmocenskému postavení může poskytovat ochranu pouze normám právním.⁴⁸ Tuto skutečnost je při výkladu tohoto pojmu ze strany zasahujícího policisty vždy nezbytné patřičně zohlednit.

Vzájemný vztah mezi použitím donucovacích prostředků a zbraně lze z právněteoretického hlediska označit za uvážení volby. Nicméně z praktického hlediska v tomto případě sehrává zásadní roli významná právní zásada, jež má své uplatnění při realizaci bezprostředních zásahů a to zásada subsidiarity.

V obecné rovině lze konstatovat, že fyzický zásah do práv a svobod osob ze strany orgánů veřejné moci by měl představovat tzv. „ultima ratio“, tedy až poslední možnost jak prosadit splnění právních povinností, případně zabránit jejich porušování v případě, že uplatnění mírnějších prostředků není dostačující. Ve vztahu k bezprostředním zásahům má tato zásada podobu tzv. minimalizace zásahu, či vyjádřeno opačně, zákazu nadměrnosti zásahů do práv a svobod osob.⁴⁹ Dle judikatury Ústavního soudu lze tuto

⁴⁶ „Podle právní teorie lze za nebezpečného pachatele třeba považovat:

- a) zvláště závažného recidivistu podle § 41 trestního zákoníku,
 - b) pachatele závažného úmyslného trestného činu, který byl při jeho spáchání nebo bezprostředně poté přistižen,
 - c) pachatele úmyslného trestného činu, o kterém vyjde najevo, že je ozbrojen,
 - d) vězně na útěku,
 - e) osobu, která byla nadřízeným nebo jiným oprávněným orgánem za nebezpečného pachatele výslovně označena.“
- Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 18. 1. 2012, sp. zn. 8 Tdo 1623/2011.

⁴⁷ „Veřejný pořádek je neurčitým právním pojmem, jehož obsah je jednak proměnlivý a jednak neztožnitelný s pouhou výšeí jediného existujícího normativního systému, neboť v sobě neobsahuje pouze normy morální či pouze normy právní, ale přinejmenším normy obou těchto druhů... Má tedy veřejný pořádek coby normativní systém povahu heterogenní a normy v něm obsažené nespojuje povaha jejich závažnosti a původu, nýbrž jejich účel, tedy optimální fungování společnosti. I v rámci této výše nastíněné proměnlivosti jednak v čase a jednak pohledem jednotlivých právních odvětví je nicméně možno dle názoru zdejšího soudu definovat veřejný pořádek jako normativní systém, na němž je založeno fungování společnosti v daném místě a čase a jenž v sobě zahrnuje ty normy právní, politické, mravní, morální a v některých společnostech i náboženské, které jsou pro fungování dané společnosti nezbytné. Nadto je možno pod pojmem veřejného pořádku rozumět také faktický stav společnosti, k němuž je dodržování tohoto heterogenního normativního systému začleněno. Narušení veřejného pořádku je proto zároveň narušením normy a zároveň narušení optimálního stavu společnosti, který je účelem a dispozicí této normy“. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2009, č. j. 6 As 19/2009-75.

⁴⁸ „Zákon o policii vychází ze zásady, že policejní činnost je veřejnou službou ve prospěch fyzických i právnických osob. Policie jako bezpečnostní sbor zřízený státem chrání zájmy, které jsou veřejné. V rámci své ochranné činnosti zasahuje do soukromé sféry (osobní nebo rodinný život, případně vnitřní život právnických osob) pouze v případech, že zde vzniklé poruchy mají veřejný význam, protože se jako protiprávní jednání projevují na veřejnosti“. ŠKODA, J., F. VAVERA a R. ŠMERDA. Zákon o policii s komentářem. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 26.

⁴⁹ Srov. čl. 4 odst. 4 Listiny.

zásadu vykládat jako princip přiměřenosti v širším smyslu, kdy je třeba posuzovat účel (cíle) zásahu orgánu veřejné moci ve vztahu k použitým prostředkům.⁵⁰ V případě zákonného omezení práva či svobody jednotlivce je třeba co nejvíce šetřit oprávněné zájmy osoby proti které zásah veřejné moci směřuje.⁵¹ V praxi se uplatnění této zásady projevuje tím způsobem, že orgán veřejné správy nejprve použije mírnějších prostředků a teprve v případě, že použití mírnějších prostředků (donucovací prostředky) je (či by bylo) vzhledem k okolnostem zřejmě neúčinné, použije prostředků důraznějších (zbraň).⁵² Podobně princip subsidiarity působí i v rámci použití donucovacích prostředků v užším smyslu (tedy donucovacích prostředků taxativně vyjmenovaných v § 52 zákona o policii), kdy policista, dovolují-li to okolnosti, použije nejprve mírnější a případně až poté důraznější donucovací prostředek.⁵³

3 Závěry judikatury ve vztahu k vybraným případům bezprostředních zásahů realizovaných Policií České republiky

I přesto, že bezprostřední zásahy bývají z hlediska právní teorie označovány za neformální projevy veřejné správy, musí i zde být dodrženy určité zákonné postupy, tedy jistá forma. Jak uvádí M. Kindl,⁵⁴ „*ačkoli však lze hovořit o nutnosti zachovat určitou podobu (tedy formu) jednání, rozhodně nejde o formu úkonu v pravém smyslu slova (písemný, ústní, konkludentní)*.“ Způsob provedení (vnější podoba) bezprostředních zásahů není, na rozdíl od postupu při vydávání individuálních správních aktů, namísto kterých jsou bezprostřední zásahy povětšinou realizovány, přímo detailně upraven zákonem, ale je dotvářen prostřednictvím interních aktů řízení a metodických pokynů.⁵⁵ Ale ani v rámci interních aktů řízení a metodických pokynů nelze naprosto podrobně stanovit konkrétní postupy při realizaci bezprostředních zásahů, a to z toho důvodu, že situace, v nichž jsou tyto činnosti uskutečňovány, se vyznačují rozmanitostí, nepředvídatelností a proměnlivostí. To může mít negativní dopad nejen na právní jistotu adresátů veřejnoprávního působení, ale též právní jistotu zasahujících příslušníků policie. V tomto směru hraje významnou roli především judikatura.

⁵⁰ Blíže o vzájemném vztahu zásady proporcionality a zásady subsidiarity v rámci výkonu veřejné správy viz SKULOVÁ, S. et al. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, s. 60–61.

⁵¹ Srov. Nález Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02.

⁵² Srov. např. § 56 odst. 1 písm. g) nebo § 56 odst. 2 zákona o policii.

⁵³ Srov. § 53 odst. 4 zákona o policii.

⁵⁴ KINDL, M. et al. *Základy správního práva*. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 168.

⁵⁵ „*V právní úpravě veřejných ozbrojených i neozbrojených sborů, při jejichž činnosti dochází mnohdy k velmi citelným zásahům do základních práv a svobod, se to neurčitými pojmy jen bemží. V praxi má tato skutečnost za následek, že roste význam různých vnitřních pokynů a jiných aktů, které stanoví pravidla pro aplikační praxi. To zase zpětně vyvolává požadavek, aby existovaly účinné obranné mechanismy proti tomu, aby nedocházelo k zneužití zásahů co do jejich četnosti i doby trvání*“. MATES, P. *Správní uvážení*. 1. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 66.

Jak již bylo řečeno v předchozí kapitole, správný výklad neurčitých právních pojmů má často pro následné posouzení legality zásahu zásadní význam. To platí především v případě použití zbraně policistou dle § 56 odst. 1 písm. b) a c) zákona o policii⁵⁶ neboť v těchto případech je nezbytnou podmínkou pro použití zbraně skutečnost, že osoba byla policistou označena za tzv. „nebezpečného pachatele“.

Chybný výklad neurčitého právního pojmu „nebezpečný pachatel“ může mít pro zasahujícího policistu v rámci následného soudního přezkumu jeho postupu fatální následky, o čemž svědčí i příslušná judikatura. „Podle závěrů soudů obou stupňů se tedy o nebezpečného pachatele ve smyslu § 56 zákona o policii jednoznačně nejednalo. Teoreticky by v úvahu připadala možnost použití zbraně za situace uvedené v odst. 1 písm. f) tohoto ustanovení, ovšem ani takové okolnosti v posuzované věci nenastaly. Obviněný policista se tedy nenacházel ani v jedné ze situací uvedených v § 56 odst. 1 písm. a) až b) citovaného zákona. Použití zbraně za daných okolností bylo nejen zcela neadekvátní, ale především nezákonné. Proto se v případě obviněného nemohlo jednat o některou z okolností, která by vylučovala protiprávnost jeho jednání“.⁵⁷

Judikatura Nejvyššího soudu se k výkladu výše zmíněného neurčitého právního pojmu „nebezpečný pachatel“ vyjádřila v tom smyslu, že podle právní teorie je za nebezpečného pachatele třeba považovat:

- a) zvlášť závažného recidivistu podle § 41 trestního zákoníku,
- b) pachatele závažného úmyslného trestného činu, který byl při jeho spáchání nebo bezprostředně poté přistižen,
- c) pachatele úmyslného trestného činu, o kterém vyjde najevo, že je ozbrojen,
- d) vězně na útěku,
- e) osobu, která byla nadřízeným nebo jiným oprávněným orgánem za nebezpečného pachatele výslovně označena.⁵⁸

„Prakticky hraje snad největší roli při zpřesňování neurčitých právních pojmů judikatura, zejména nejvyšších soudů, Ústavního soudu, Evropského soudu pro lidská práva a samozřejmě též Evropského soudního dvora.“⁵⁹ K zadržení osoby na útěku pomocí střelné zbraně se v odůvodnění svého rozhodnutí Evropský soud pro lidská práva vyjádřil v tom smyslu, že „nemůže být za žádných okolností „absolutně nezbytné“ ve smyslu čl. 2 odst. 2 Úmluvy použití smrtící zbraně k zadržení osoby podezřelé ze spáchání násilného trestného činu, která momentálně neohrožuje život zasahujícího policisty ani jiné osoby, i když její nepoužití (mysleno zbraně) může případně znamenat

⁵⁶ Na základě těchto dvou ustanovení je policista oprávněn použít zbraň, jestliže se nebezpečný pachatel, proti němuž zakročuje, na jeho výzvu nevzdá nebo se zdráhá opustit svůj úkryt a aby zamezil útěku nebezpečného pachatele, jehož nemůže jiným způsobem zadržet.

⁵⁷ Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 18. 1. 2012, sp. zn. 8 Tdo 1623/2011.

⁵⁸ Srov. ibidem.

⁵⁹ MATES, P. *Správní uvážení*. 1. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 63.

neúspěšné zadržetí takové osoby na útěku“.⁶⁰ V tomto případě se jednalo především o otázku stanovení podmínek, za nichž lze osobu označit za „nebezpečného pachatele“. V této souvislosti Evropský soud pro lidská práva dospěl v odůvodnění svého rozhodnutí k závěru, že není možné označit za „nebezpečného pachatele“ jakéhokoli vězně na útěku (tedy i takového, který nebyl odsouzen za násilnou trestnou činnost, není ozbrojen a v danou chvíli nepředstavuje bezprostřední ohrožení pro jiné osoby).⁶¹ Tento názor Evropského soudu pro lidská práva by tedy bylo vhodné zapracovat do doktrinální definice pojmu „nebezpečný pachatel“.

Jak již bylo několikrát zmíněno, bezprostřední zásahy se často odehrávají ve složitých emočně velice vypjatých situacích, které mohou být značně nepřehledné.⁶² Míra přesnosti s jakou jsou zasahující orgány v rámci správního uvážení schopny vyhodnotit situaci na místě zákroku tak často odpovídá dostupným, mnohdy pouze dílčím informacím či nejednoznačně se jevícím skutečnostem. Rozhodnutí provést zákrok tak může být podloženo třeba jen důvodnou obavou,⁶³ že je bezprostředně ohrožen významný zákonem chráněný zájem.⁶⁴ Nejvyšší správní soud v této souvislosti potvrdil zákonnost zásahu provedeného na základě chybně vyhodnocené situace za podmínky, že zvolené řešení odpovídalo dostupným informacím a že zasahující policisté jednali v „dobré víře“.⁶⁵ Neboť pokud bychom připustili, že i špatný taktický postup zasahujících policistů automaticky zakládá nezákonnost daného zákroku, nepochybně bychom tím výrazně oslabili pozici veřejné moci v situacích, kdy prostřednictvím realizace bezprostředních zásahů dochází k odvrácení závažného nebezpečí při ochraně významných zákonem chráněných celospolečenských zájmů.⁶⁶

60 Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva, ze dne 26. 2. 2004, *Nachová a další v. Bulharsko*, sp. zn. 43577/98.

61 „Uprchlíci jako vězni pracovali na stavbě, z níž uprchli. K posouzení, zda bylo použití síly (střelné zbraně) „absolutně nezbytné“, bylo nutno vzít v úvahu skutečnost, že oba uprchlíci byli odsouzeni za nenásilný trestný čin a nepředstavovali pro policisty nebo ostatní osoby brožbu“. Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva, ze dne 26. 2. 2004. *Nachová a další v. Bulharsko*, sp. zn. 43577/98.

62 Policisté jsou mnohdy ve zlomku vteřiny žalobci, soudci i vykonavateli rozhodnutí. Srov. MATES, P. *Správní uvážení*. 1. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 96.

63 V tomto případě se ovšem opět jedná o neurčitý právní pojem, který je třeba ve vztahu ke konkrétní situaci správně vyložit.

64 Například v případě kdy dojde k namíření reálně vypadající makety či skutečné, ale nenabitě střelné zbraně držené v ruce pachatele loupežného přepadení na zasahujícího policistu, je policista dle § 56 odst. 1 písm. a) zákona o policii oprávněn proti této osobě použít zbraň, a to bez toho, že by měl povinnost nejprve zjišťovat skutečný stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, tedy v tomto případě to, zda se jedná o skutečnou střelnou zbraň či zda je tato zbraň nabitá.

65 „Ani chybně vyhodnocená situace nemusí vést vždy k označení policejního postupu za nezákonný, jestliže zvolené řešení odpovídalo (nutně neúplným) informacím známým zasahujícímu policistovi v době zásahu, a tomu, jak se situace musela jevit rozumně uvažujícímu a náležitě vycvičenému policistovi jednajícímu v dobré víře“. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2015, č. j. 6As 255/2014-42.

66 „Policie si musí zachovat vysokou míru akceschopnosti při ochraně práv osob a veřejného pořádku. Nelze proto klást na policejní rozhodování v terénu nadměrné a nerealistické požadavky, neboť to by mohlo mít do budoucna rdousící dopad na policejní iniciativu. Určitou míru disproporce zásahu lze akceptovat a přičíst ji na vrub omezené době pro rozhodování ve vypjaté situaci“. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2015, č. j. 6As 255/2014-42.

Na druhou stranu je ovšem třeba odlišit situace, kdy zasahující policista vyhodnotí situaci zcela (nebo zčásti) v rozporu s obecně přijímanými pravidly a doporučeními stanovenými v podzákonných právních předpisech (jedná se např. o Závazné pokyny policejního prezidenta, rozkazy služebních funkcionářů, závazná stanoviska atd.) a zásadami taktického postupu doporučovaných při realizaci bezprostředních zásahů.⁶⁷ V takovém případě nezákonnost zásahu nejčastěji spočívá buď, jak již bylo řečeno, v chybném výkladu neurčitých právních pojmů, nebo v překročení zákonem daných limitů v rámci správního uvážení.⁶⁸ S ohledem na následky bude takto chybný postup následně hodnocen v rámci správněprávní (disciplinární) nebo trestněprávní odpovědnosti.

Závěr

Zajištění vnitřního pořádku a bezpečnosti náleží mezi základní a trvalé úkoly každého fungujícího státu, který plní své závazky vůči svým občanům. Zvláště v poslední době vzhledem k narůstajícímu počtu nových bezpečnostních rizik (mezi něž se řadí především terorismus, organizovaný zločin s mezinárodním rozsahem působnosti či kriminalita spojená s migrací cizinců) se stává otázka zajištění vnitřní bezpečnosti velmi diskutovanou. Ve stínu řady tragických událostí z poslední doby, jež jsou nepopíratelným důkazem reálné přítomnosti zmiňovaných hrozeb, se vlády jednotlivých zemí snaží nalézt adekvátní reakce na tyto negativní projevy ve společnosti.

Do množiny opatření nezbytných k zajištění vnitřního pořádku a bezpečnosti státu, lze nepochybně zahrnout vybavení jeho orgánů odpovídajícími pravomocemi v oblasti zásahu do práv a svobod osob. Fyzický zásah do práv a svobod osob představuje bezsporně svébytnou oblast realizace veřejné správy, v níž se naplno projevuje její mocenský, vrchnostenský a jednostranně nařizovací charakter. K těmto zásahům dochází zpravidla v emočně velice vypjatých situacích, kdy je třeba se ve značně omezeném čase rozhodnout o zásadních otázkách dalšího postupu. Úřední osoby oprávněné k realizaci těchto forem správněprávních činností, při nichž dochází k přímému vynucování dobrovolně nesplněné právní povinnosti za použití síly nebo hrozby jejího použití, musí nastalou situaci správně vyhodnotit a rozhodnout o použití nejvhodnějšího prostředku určeného k jejímu řešení. Za tímto účelem jsou vybaveny diskreční pravomocí.

V rámci realizace bezprostředních zásahů se příslušníci bezpečnostních sborů rozhodují prostřednictvím využití správního uvážení ve dvou případech. V prvním případě

⁶⁷ Např. „*Použít zbraň k zastavení vozidla lze jen výjimečně. To, že to zákon umožňuje, neznamená nutně, že jde také o účinný a bezpečný postup.*“ Stanovisko odboru bezpečnostní politiky MV, analyticko-legislativního odboru Policejního prezidia a ředitelství služby pořádkové policie Policejního prezidia k některým otázkám týkajícím se aplikace právní úpravy donucovacích prostředků.

⁶⁸ „*Ať již byla důvodem pro jeho rozhodnutí k zákroku vůči poškozenému služební horlivost, nebo otázka osobní prestiže, je mimo jakoukoliv pochybnost, že šlo spíše o impulzivní rozhodnutí, než o řádné zhodnocení dané situace a posouzení oprávnění použít donucovacího prostředku ve formě varovného výstřelu ze služební zbraň.*“ Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 2. 6. 2010, sp. zn. 8 Tdo 353/2010.

rozhodují o tom, který ze zákonem svěřených prostředků je pro řešení konkrétního případu nejvhodnější, a to jak z hlediska dosažení účelu sledovaného zákroku, tak i z hlediska naplnění zásady proporcionality. Ve druhém případě úřední osoby musí nejprve provést výklad neurčitých právních pojmů, aby následně na základě tohoto výkladu mohly rozhodnout o tom, zda daný zásah provést či nikoliv.

V případě bezprostředních zásahů má diskreční oprávnění zčásti odlišnou podobu od klasického správního uvážení využívaného při vydávání individuálních správních aktů v rámci správního řízení. Vzhledem k bezprostřední povaze této formy realizace veřejné správy je hlavní rozdíl především v čase, který má příslušná úřední osoba k dispozici pro aplikaci rozhodnutí přijatého na základě správního uvážení. Zatímco v případě formalizovaného správního řízení jsou za tímto účelem úředním osobám zákonem poskytnuty lhůty, zpravidla v trvání minimálně několika dnů, v případě bezprostředních zásahů se mnohdy jedná o vteřiny.

Jak již bylo řečeno, vzhledem ke specifickým podmínkám, za nichž jsou bezprostřední zásahy realizovány (emočně vypjaté situace, nutnost bezprostřední reakce na danou situaci, nedostatek dostupných informací atd.) má v tomto případě diskreční oprávnění úzkou souvislost se zvolenou taktikou zákroku, znalostí podzákonných právních předpisů, a v neposlední řadě i související judikatury. Neboť mimo zákonných limitů a zohlednění některých správněprávních zásad zde hrají významnou úlohu podzákonné právní předpisy a taktická doporučení, která jsou vydávána příslušnými školicími středisky. V praxi o úspěšném provedení právně bezvadného zásahu rozhoduje nejen výborná znalost souvisejících právních předpisů, ale též zkušenosti a míra dosažené úrovně výcviku.

Tato výše zmíněná specifika diskrece v případě realizace bezprostředních zásahů by měla být brána v potaz zejména orgány, jež jsou oprávněny k následnému přezkumu postupů zvolených zasahujícími policisty. Zde je třeba říci, že se to v praxi v některých případech již děje. Například v případě přezkumu zákonnosti zásahu policie při vyklizení vily Milada Nejvyšší správní soud v odůvodnění svého rozhodnutí správně zohlednil výše zmíněné skutečnosti.⁶⁹

⁶⁹ Viz Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2015, č. j. 6As 255/2014-42.